

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW	7
WSTĘP.....	9
Rozdział 1. Sądownictwo sędziów pokoju	
w ujęciu historycznoprawnym i komparatystycznym	15
1.1. Sądownictwo sędziów pokoju w dawnej Polsce	15
1.2. Sądownictwo sędziów pokoju w Belgii.....	19
1.3. Sądownictwo sędziów pokoju na Wyspach Brytyjskich.....	20
1.4. Sądownictwo sędziów pokoju na Gibraltarze.....	24
1.5. Sądownictwo sędziów pokoju w USA	24
1.6. Sądownictwo sędziów pokoju w Hiszpanii.....	27
1.7. Sądownictwo sędziów pokoju w Portugalii.....	28
1.8. Sądownictwo sędziów pokoju w Rosji.....	28
1.9. Sądownictwo sędziów pokoju w Szwajcarii	29
1.10. Sądownictwo sędziów pokoju w Luksemburgu	30
1.11. Sądownictwo sędziów pokoju we Włoszech.....	30
1.12. Sądownictwo sędziów pokoju w innych państwach	31
Rozdział 2. Aspekty ustrojowe sądownictwa sędziów pokoju	32
Rozdział 3. Proponowany zakres kognicji sędziów pokoju w sprawach karnych	48
Rozdział 4. Proponowany model postępowania	
przed sędziami pokoju w sprawach karnych.....	51
Rozdział 5. Biała Księga sądownictwa sędziów pokoju	57
5.1. Założenia modelowe.....	57
5.2. Wymogi dla kandydatów na sędziów pokoju.....	58
5.3. Apolityczność sędziiego pokoju	59
5.4. Kadencja sędziów pokoju i możliwość reelekcji	59
5.5. Wybory sędziów pokoju.....	60
5.6. Status prawny sędziiego pokoju	61
5.7. Relacja sądów pokoju do pozostałych sądów powszechnych	62
5.8. Organy sądownictwa pokoju	63
5.9. Środki odwoławcze od orzeczeń sędziów pokoju	64
5.10. Program pilotażowy.....	65
5.11. Ocena propozycji legislacyjnych przedstawionych w Białej Księdze	65

Rozdział 6. Projekt ustawy o sędziach pokoju	69
Rozdział 7. Badania ankietowe.....	75
7.1. Uwagi wprowadzające.....	75
7.2. Wyniki badań ankietowych.....	80
7.3. Omówienie wyników	96
Konkluzje.....	101
BIBLIOGRAFIA	109

WSTĘP

Truizmem byłoby twierdzenie, że wymiar sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej nie jest wolny od mankamentów. Powstało mnóstwo publikacji kontestujących zastany stan rzeczy. Trudno znaleźć prawnika czy też nieprofesjonalną stronę postępowania sądowego, która nie potrafiłaby wskazać na konkretne wady systemu sądownictwa, zarówno w aspekcie ustrojowo-organizacyjnym, jak i w płaszczyźnie proceduralnej. Zadaniem zarówno praktyków, jak i przedstawicieli nauki prawa jest poszukiwanie możliwych rozwiązań zdiagnozowanych problemów, odnajdywanie słabych punktów i formułowanie postulatów *de lege ferenda*, które obecny stan rzeczy mogłyby ulepszyć. Na marginesie rozważań pozostawmy kwestie *stricte* polityczne. Na niebywale „gorącym” fotelu Ministra Sprawiedliwości zasiadała już cała rzesza reformatorów, serwujących coraz to nowsze pomysły na udoskonalenie wymiaru sprawiedliwości. Niejednokrotnie nawet osoby najbardziej zorientowane w organizacji sądownictwa i procedurze postępowań sądowych gubią się w gąszczu nowelizacji i nie do końca jasnych przepisów intertemporalnych. Ambicją autorów niniejszego opracowania nie jest jednak udział w dyskursie politycznym, lecz ukazanie znanej wielu krajom (a w latach minionych również w Polsce) instytucji sądownictwa pokoju, która być może byłaby w stanie przynajmniej po części usprawnić funkcjonowanie sądownictwa powszechnego, tak w wymiarze praktycznym, jak i czysto wizerunkowym.

Bez wątpienia problemem, z jakim boryka się rodzimy wymiar sprawiedliwości, a z jakim bez skutku usiłują poradzić sobie kolejne ekipy rządzące, jest przewlekłość postępowań sądowych. Niejednokrotnie czas trwania procesu w Polsce był przedmiotem negatywnej oceny ze strony międzynarodowych organów ochrony prawnej. Kwestię tę – w odniesieniu do procesów w sprawach medycznych – nświetlił Paweł Złamańczuk, wskazując, że „w orzecznictwie ETPC przewlekłość w procesach medycznych rozpatrywana była zarówno na gruncie spraw cywilnych, jak i karnych. Kategorie spraw, na tle których ETPC oceniał naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC, obejmowały w szczególności: zakażenia szpitalne oraz błędy medyczne (*medical malpractice*). W ramach błędów medycznych największą grupę stanowią sprawy, u których podstaw istniały zarzuty błędów diagnostycznych oraz błędów terapeutycznych, w tym nienależytego wykonania operacji (błąd operacyjny), wadliwego przeprowadzania zabiegu medycznego, zastosowania niewłaściwej metody

leczenia”¹. Dalej przywołany Autor trafnie wywodzi, iż „rozstrzygając, czy postępowanie prowadzone było w rozsądnym terminie, ETPC bada spełnienie tego kryterium w okresie, w którym państwo było stroną EKPC. Ocena tej kwestii odnosi się jednak również do tego, jak długo trwało postępowanie w momencie przystąpienia danego państwa do EKPC. W sprawach cywilnych za początek okresu podlegającego ocenie uznaje się datę wszczęcia postępowania przez skarżącego, które zwykle wiąże się ze złożeniem pozwu do sądu. W niektórych sprawach możliwe jest jednak powiązanie daty początkowej rozpoczęcia postępowania z wszczęciem etapu administracyjnego, który poprzedza postępowanie sądowe. W sprawach karnych natomiast okres ten jest wyznaczany przez moment postawienia w stan oskarżenia. Na gruncie EKPC pojęcie »oskarżenia« (*charge*) jest ujmowane szeroko i ma autonomiczny charakter. Pojęcie to interpretowane jest z punktu widzenia oceny, czy określona czynność procesowa w istotny sposób wpływa na sytuację procesową osoby. Ustalone przez ETPC naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC w wyniku nadmiernej przewlekłości postępowania w sprawach medycznych wskazują, że okresy trwania procesów (podlegające rozpatrzeniu ETPC) mieściły się w przedziale od 4 do ponad 12 lat. (...) W sprawie *Zarjewska v. Polska*, oceniając przewlekłość procesu na tle dwóch spraw o błędy medyczne lekarzy, ETPC uznał, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC, biorąc pod uwagę cały okres trwania postępowania, w tym postępowanie kasacyjne przed Sądem Najwyższym, które trwało 3 lata. W świetle wyroku pilotażowego w sprawach *Rutkowski i inni v. Polska* fragmentaryczna ocena długości postępowania jest niezgodna z art. 6 ust. 1 EKPC. Ze stanowiskiem tym koresponduje wcześniejsza uchwała składu 7 sędziów SN (...) w której przyjęto, że sąd oceniający naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki powinien badać tok całego postępowania sądowego – od jego wszczęcia do prawomocnego zakończenia”².

Należy przy tym wskazać, że cytowany Autor ukazuje za ledwie pewien wycinek rzeczywistości procesowej, dając jednak obraz niedoskonałości, z którą borykać się muszą uczestnicy postępowań sądowych, ale też ich gospodarze – sędziowie.

Skoro już mowa o gospodarzach procesu, na słabości rodzimego wymiaru sprawiedliwości bez ogródek wskazują sami sędziowie. Zdaniem Adama Strzembosza, którego to zdania trudno nie podzielić, przyczyną negatywnego odbioru sędownic-

¹ Por. P. Złamańczuk, *Odpowiedzialność państwa za przewlekłość postępowania w procesach medycznych przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 4, s. 3. Zob. także wyroki ETPC z dnia 25 marca 2003 r., *Orzeł v. Polska*, skarga nr 74816/01, Legalis nr 104996; z dnia 21 grudnia 2004 r., *Zarjewska v. Polska*, skarga nr 48114/99, Legalis nr 106067 i z dnia 14 października 2003 r., *D.M. v. Polska*, skarga nr 13557/02, Legalis nr 106858.

² P. Złamańczuk, *Odpowiedzialność państwa...*, op. cit.

twa w społeczeństwie jest przewlekłość postępowań³. Z kolei Ewa Łętowska, krytykując z jednej strony wprowadzenie czynnika społecznego w postaci ławników do Sądu Najwyższego, zaś z drugiej strony szereg posunięć legislacyjnych ograniczających rolę ławników w orzekaniu w sądach powszechnych, wskazuje, że niezłym pomysłem byłoby wybieralni sędziowie pokoju, jedynie problemem byłoby określenie ich kompetencji⁴. W podobnym tonie wypowiada się znany katowicki sędzia Jarosław Gwizdak, ujmując rzecz obrazowo: „Musimy coś zrobić z kognicją, bo się zajedziemy. Sądzenie spraw o zapłatę stu, dwustu czy trzystu złotych czy not odsetkowych na piętnaście złotych to jest paranoja. To jest nadużycie prawa do sądu. Może wpuścimy sędziów pokoju i ewentualnie odwołanie do sądu”⁵. Na lawinowy wzrost spraw, skutkujący nie tylko przewlekłością postępowań sądowych, ale też konkretnymi problemami finansowymi, wskazał też Marek Celej⁶. Trafnie zauważa Irena Kamińska, że „od lat wzrasta obciążenie sądów, bo ustawodawca, nie licząc się z realiami, coraz więcej spraw poddaje właściwości sądów. Statystyczny polski sędzia z roku na rok załatwia coraz więcej spraw. Ale po pierwsze, są jakieś granice wytrzymałości, a po drugie, liczba spraw przekłada się na merytoryczną jakość”⁷.

Czym właściwie jest sądownictwo pokoju? Jak wspomniano, instytucja ta nie jest znana dzisiejszemu krajowemu porządkowi prawnemu (choć dawniej występowała na ziemiach polskich). Sądy pokoju występują natomiast w wielu innych krajach, będąc jednak w rozmaity sposób zorganizowane. Trudno zatem znaleźć jedną, konkretną definicję zjawiska będącego przedmiotem zainteresowania autorów niniejszego opracowania. Wikipedia podaje, że sędzia pokoju to „sędzia najniższego stopnia, któremu podlegają sądy najniższej instancji (sądy pokoju), orzekające zazwyczaj w drobnych sprawach cywilnych”⁸. Ta lakoniczna definicja zdaje się nie uwzględniać licznych porządków prawnych, w których sędziowie pokoju są raczej kojarzeni ze sprawami karnymi (w istocie, na ogół najmniejszej wagi). Ogląd sytuacji prawnej z szerszej perspektywy daje możliwość pokuszenia się o stwierdzenie, że sądy pokoju są organami władzy sądowniczej, będącymi przejawem udziału czynnika społecznego⁹ w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, z reguły powołanymi do orzekania w sprawach o nieznacznym ciężarze gatunkowym (zarówno

³ Por. A. Strzembosz, [w:] E. Siedlecka, *Sędziowie mówią*, Warszawa 2018, s. 242.

⁴ E. Łętowska, [w:] E. Siedlecka, *Sędziowie mówią...*, s. 312.

⁵ J. Gwizdak, [w:] E. Siedlecka, *Sędziowie mówią...*, s. 590.

⁶ M. Celej, [w:] E. Siedlecka, *Sędziowie mówią...*, s. 343.

⁷ I. Kamińska, [w:] E. Siedlecka, *Sędziowie mówią...*, s. 366.

⁸ https://pl.wikipedia.org/wiki/S%C4%99dzia_pokoju [dostęp: 10 listopada 2020 r.].

⁹ Odnośnie do rozwoju udziału czynnika społecznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w europejskich systemach prawnych por. J.J. Bossowski, *Czynnik ludowy w sądzie karnym*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1921, nr 1, s. 1 i n.

cywilnych, jak i karnych). Natychmiast ukazuje się tu zasadnicza rola sądownictwa pokoju, jaką jest odciążenie sądownictwa powszechnego od spraw drobnych (*de minimis non curat praetor*), dzięki czemu wykształceni i wysoko kwalifikowani sędziowie mogą skupić się na orzekaniu w sprawach bardziej zawiłych i większej wagi (chciałoby się rzec: odpowiednich do ich kwalifikacji zawodowych).

Instytucja sędziów pokoju *in genere*, jako składowa szeroko rozumianego porządku prawnego, wiąże się z wyodrębnieniem w strukturze wymiaru sprawiedliwości odrębnego podmiotu, którego kompetencją, a zatem uprawnieniem i obowiązkiem, jest rozstrzyganie spraw karnych i cywilnych o niskim ciężarze gatunkowym. Kryteria decydujące o zakresie przedmiotowym spraw, których rozstrzyganie zostaje scedowane na sędziów pokoju, mają charakter zróżnicowany. W przypadku spraw karnych może to być chociażby kryterium odmiany gatunkowej czynów zabronionych (podział na przestępstwa/wykroczenia), wysokości ustawowego zagrożenia czynów zabronionych, konieczności zastosowania środków przymusu karnoprosesowego, czy też dokonania określonych czynności dowodowych. Jeżeli chodzi zaś o sprawy cywilne, to tutaj decydujące znaczenie należy przypisać kryterium wartości przedmiotu sporu, choć nie można wykluczyć także i innych determinant, takich jak chociażby złożoność stanu faktycznego i wynikająca z niego potrzeba przeprowadzenia szeroko zakrojonego postępowania dowodowego.

W ujęciu modelowym najistotniejszą cechą wyróżniającą sądownictwo sędziów pokoju jest znaczące odformalizowanie postępowania przez nich prowadzonego oraz wynikająca z powyższego szybkość rozstrzygnięcia spraw. W dalszej kolejności wskazać można na szeroką dostępność społeczną tej odmiany sądownictwa, co wynika z najczęściej lokalnego charakteru komentowanej instytucji, w przeważającej mierze powiązanej pośrednio lub bezpośrednio ze strukturą samorządową oraz odpowiednio zredukowane wymogi zawodowe przewidziane dla osób sprawujących funkcję sędziów pokoju. Ostatnia ze wskazanych cech stanowi naturalną implikację ciężaru gatunkowego spraw przewidzianych dla jurysdykcji sędziów pokoju. Biorąc pod uwagę fakt, iż jak już uprzednio sygnalizowano, są to sprawy charakteryzujące się niskim poziomem skomplikowania, tak pod względem faktycznym, jak i prawnym, nie wymagają one od osób je rozstrzygających poziomu kompetencji merytorycznych sędziów zawodowych. Powyższe z kolei przekłada się na większą dostępność społeczną funkcji sędziego pokoju oraz jej obywatelski charakter¹⁰.

W pracy naukowej, której owocem jest niniejsza publikacja, autorzy wykorzystali metodę prawnodogmatyczną. Tu w szczególności należało poddać analizie

¹⁰ Por. P. Kruszyński, J. Kil, *Sądownictwo sędziów pokoju w drobnych sprawach karnych – perspektywa legislacyjna*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, t. 1, s. 144-145.

możliwość wprowadzenia sądownictwa pokoju do rodzimego porządku prawnego, przez pryzmat uwarunkowań zarówno konstytucyjnych, jak i prawno-międzynarodowych. Cenna okazała się być również metoda prawno-historyczna, gdyż konieczne dla kompleksowego ukazania instytucji sędziów pokoju okazało się umiejscowienie jej w szerszym kontekście historycznym. Należy wszak pamiętać, że omawiana instytucja była znana polskiemu prawodawstwu w minionych stuleciach. Niepodobna było też uciec od badań komparatystycznych, gdyż niewykluczone, że w razie wprowadzenia sądownictwa pokoju do krajowego porządku prawnego pozytywne wzorce należałoby czerpać z ustawodawstw obcych. Wreszcie przyszło w drodze badań ankietowych zbadać, na ile przedstawiciele poszczególnych grup społecznych, związanych z szeroko rozumianymi naukami prawnymi (i stosowaniem prawa), znają omawianą instytucję, popierają jej wprowadzenie w Polsce, czy wreszcie jak postrzegają szczegółowe uwarunkowania działalności sądów pokoju nad Wisłą. Badania te, pomimo ich przyczynkarskiego charakteru, ukażą pewne ogólne tendencje i poglądy na omawiane zagadnienie.

Wykorzystując tę paletę technik badawczych, w kolejnych rozdziałach autorzy zreferują:

- rys historyczny sądownictwa pokoju i zarys tej instytucji w ustawodawstwach obcych (rozdział 1);
- proponowane aspekty ustrojowe sądownictwa pokoju w Polsce (rozdział 2);
- proponowany zakres kognicji sędziów pokoju w sprawach karnych (rozdział 3);
- proponowany model postępowania w sprawach karnych (rozdział 4);
- omówienie Białej Księgi, pionierskiego opracowania tego rodzaju opracowanego przez posłów (rozdział 5);
- omówienie projektu ustawy w sprawie sądownictwa pokoju, który zrodził się w gremiach politycznych (rozdział 6);
- wyniki badań ankietowych wraz z ich omówieniem (rozdział 7).

Całość rozważań zamkną konkluzje autorów, w sposób syntetyczny prezentujące pogląd na kwestię możliwości i zasadności uruchomienia w Rzeczypospolitej Polskiej sądownictwa pokoju.

Ambicją autorów jest przygotowanie pracy naukowej jak najbardziej rzetelnej i obiektywnej, stąd krytycznej ocenie poddano zarówno plusy, jak i minusy instytucji będącej wiodącym tematem pracy. Należy w tym miejscu wyrazić nadzieję, że kolejne rozdziały niniejszego opracowania przybliżą Czytelnikowi sądownictwo sędziów pokoju i – może niekoniecznie zachęcą – ale przynajmniej pozwolą szerszemu gronu osób wyrobić sobie (pozytywny lub negatywny) pogląd na omówione przez autorów zagadnienie.